

Prof. UW dr hab. Karol Karski, dr h.c. mult.

Warszawa, dnia 3 stycznia 2022 r.

Kierownik Zakładu Prawa Międzynarodowego Publicznego

Wydziału Prawa i Administracji

Uniwersytetu Warszawskiego

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Konrada Wnorowskiego
pt. *Międzynarodowe porozumienia polskiego samorządu terytorialnego*
w świetle prawa międzynarodowego,
przygotowanej pod opieką naukową prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego
przy promotorstwie pomocniczym dr Wiolety Hryniewickiej-Filipkowskiej
na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku**

W związku z powołaniem w dniu 19 listopada 2021 r. przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu w Białymstoku na recenzenta rozprawy doktorskiej mgr. Konrada Wnorowskiego pt. *Międzynarodowe porozumienia polskiego samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*, napisanej pod kierunkiem prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego przy promotorstwie pomocniczym dr Wiolety Hryniewickiej-Filipkowskiej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, przedstawiam niniejszym jej ocenę:

1. Temat rozprawy doktorskiej i cele badawcze

Jak słusznie zauważa Autor rozprawy doktorskiej, jednostki samorządu terytorialnego są faktycznymi uczestnikami międzynarodowego obrotu prawnego nie posiadając klasycznie rozumianej podmiotowości prawnie międzynarodowej. Dodatkowo, Autor trafnie zauważa, iż status prawnomiędzynarodowy jednostek samorządu lokalnego i regionalnego budzi wiele kontrowersji, a ich aktywność implikuje problemy, uwypukla deficyty oraz determinuje wiele wątpliwości natury prawnej pomimo tego, że działalność międzynarodowa omawianych podmiotów wydaje się być niekwestionowana. Międzynarodowa współpraca jednostek samorządu terytorialnego i wynikające z niej, przykładowo, zawieranie porozumień przez owe podmioty jest zagadnieniem bardzo istotnym zarówno z perspektywy krajowej, unijnej, jak i międzynarodowej. Należy podkreślić, iż w analizie tytułowej problematyki Autor podnosi nie tylko zakładane cele tejże aktywności, ale także jej skutki, które mogą wpływać na sytuację



prawną, m.in. państw i organizacji międzynarodowych. W związku z tym, jest to problem ważny zarówno z perspektywy prawa krajowego, prawa europejskiego, w tym unijnego, jak i prawa międzynarodowego.

W tym kontekście wybór tematyki rozprawy doktorskiej przez mgr. Konrada Wnorowskiego jest nie tylko interesujący naukowo, ale także praktyczny. Kwestia międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego nie doczekała się całościowego i kompleksowego opracowania w polskiej i tym bardziej w zagranicznej literaturze przedmiotu. Sięgnął także po materiały polskich ministerstw, Biura Analiz Sejmowych oraz unijnych instytucji i jednostek analitycznych. Jednakże ww. wysiłki uwidoczniły wiele trudności i deficytów związanych z określeniem istoty międzynarodowych porozumień z perspektywy prawnej, co przy wspomnianych deficytach doktryny w pełni uzasadnia wybór tematu. Jednocześnie, należy wspomnieć o skali, jakiej dotyczy omawiana problematyka. W Polsce istnieje kilka tysięcy jednostek samorządu terytorialnego, które wyposażone są w kompetencje do podejmowania rozmaitych międzynarodowych aktywności ze swoimi odpowiednikami w Europie i na świecie. Wszystko to stanowi, iż temat rozważań rozprawy doktorskiej dotyczy problematyki bardzo ważnej z perspektywy krajowej, ale także międzynarodowej, w tym unijnej. Zajęcie się tymi zagadnieniami jest przy tym bardzo istotne, biorąc pod uwagę fakt, iż Polska jest – zgodnie ze swoimi przepisami konstytucyjnymi – państwem jednolitym (unitarnym). Rozprawa doktorska mgr. Konrada Wnorowskiego jest niewątpliwie ważnym głosem w dyskusji, który w sposób całościowy, kompleksowy i systematyczny prezentuje poruszane zagadnienie.

We wstępie Autor w sposób klarowny i precyzyjny sformułował główny cel rozprawy (s. 13), którym jest analiza charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jako cele szczegółowe Autor wymienił: określenie zdolność prawnomiędzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego oraz ich zdolność do czynności prawnomiędzynarodowych, identyfikację właściwej gałęzi prawa, z perspektywy której należy rozpatrywać międzynarodową współpracę jednostek samorządu terytorialnego, określenie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do umów międzynarodowych oraz określenie wpływu deficytów w zakresie regulacji prawnych na charakter prawny omawianych porozumień. Niewątpliwie, postawiony cel główny został osiągnięty poprzez przedstawienie teoretycznych aspektów czynników wpływających na określenie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego, a dodatkowo warte zauważenia są treści dotyczące praktyki, które niejako dopełniają całokształt prowadzonych rozważań.



Będąc pracownikiem biura prawnego starostwa powiatowego w Białymstoku, a potem pełniąc funkcję doradcy Marszałka Województwa Podlaskiego, m.in. do spraw współpracy zagranicznej, Autor umiejętnie wykorzystał w rozważaniach wiedzę praktyczną w zakresie całokształtu międzynarodowej współpracy jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie w zakresie zawieranych przez nie porozumień. Odniesienia praktyczne stanowią dodatkowy walor rozprawy, co niejako dopełnia prowadzone w głównej mierze, rozważania teoretyczne.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż Autor oprócz analizy aktów prawnych, dorobku doktryny i orzecznictwa sięgnął również po stanowiska polskich ministerstw, Biura Analiz Sejmowych, Komisji Europejskiej oraz Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS). Dowodzi to tego, iż Autor podczas rozważań prowadził szerokie badania przy przygotowywaniu rozprawy doktorskiej.

We wstępie Autor sformułował tezę badawczą i 5 hipotez (s. 14), według których: jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają takiej samej zdolności prawnomiędzynarodowej i zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych, jak inne podmioty prawa międzynarodowego; współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego regulowana jest zarówno przez prywatne, jak i publiczne, prawo międzynarodowe; deficyt regulacji prawnych i mechanizmów modelowania międzynarodowych porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego wpływa na ich charakter prawny; brak określenia w prawie i doktrynie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego utrudnia, ale nie umożliwia ich zawierania oraz realizację; międzynarodowe porozumienia zawierane przez jednostki samorządu terytorialnego posiadają charakter *sui generis* względem umów międzynarodowych. W swojej pracy mgr Konrad Wnorowski wykorzystał takie metody badawcze, jak historyczną, dogmatyczną i statystyczną.

2. Ocena merytoryczna rozprawy doktorskiej

2.1. Układ i konstrukcja rozprawy doktorskiej

Konstrukcja pracy nie budzi zastrzeżeń. Autor konsekwentnie odzwierciedla w treści rozprawy jej tytuł – *Międzynarodowe porozumienia polskiego samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*. Całość rozważań została podzielona na cztery rozdziały, opatrzone wstępem i podsumowaniem. We wstępie Autor przedstawił główne problemy badawcze i cele szczegółowe oraz tezę badawczą i hipotezy szczegółowe.



W pierwszym z rozdziałów Autor przedstawił definicję współczesnych stosunków międzynarodowych z uwzględnieniem ich pojęcia, uczestników, form, a także ich dynamizmu cechującego je współcześnie. Dodatkowo w rozprawie omówiono rolę i pozycję jednostek samorządu terytorialnego (władz regionalnych i lokalnych) we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Drugi rozdział został poświęcony polskim jednostkom samorządu terytorialnego, gdzie omówiono ich pojęcie, podstawy prawne, formy i procedury ich aktywności we współczesnych stosunkach międzynarodowych, w tym prawnomiędzynarodowych. W rozdziale trzecim Doktorant dokonał rozważań na temat statusu prawnego polskich jednostek samorządu terytorialnego, gdzie – z sukcesem – podjął próbę identyfikacji zdolności prawnomiędzynarodowej i zdolności do czynności prawnomiędzynarodowych polskich jednostek samorządu terytorialnego, co dało podstawę do określenia specyfiki podmiotowości prawnej polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Czwarty rozdział poświęcony jest w całości głównemu zagadnieniu rozprawy, gdyż dotyczy międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Autor konsekwentnie omawia w tym rozdziale współczesne porozumienia międzynarodowe, praktykę, specyfikę oraz charakter prawny międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie samorządy terytorialne w odniesieniu do treści zawartych w poprzednich rozdziałach. Interesujące wydają się rozważania dotyczące perspektyw ww. porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Pracę wieńczy dobrze i trafnie skonstruowane podsumowanie oraz bibliografia.

W przypadku publikacji niniejszej rozprawy, co uważam za wskazane, rekomendowałbym Autorowi sformułowanie krótkich wprowadzeń do każdego z rozdziałów oraz podsumowania każdego z nich. Z pewnością wpłynie to pozytywnie na odbiór u Czytelników, a także doda rozprawie większej przejrzystości i systematyki w zakresie formułowania celów na etapie poszczególnych rozdziałów. Niewątpliwie jednak, ich brak nie wpływa ujemnie na bardzo dobry odbiór pracy doktorskiej u Czytelnika.

Poza tym, prosta, a zarazem wypełniona treścią, struktura rozprawy doktorskiej odzwierciedla umiejętność Doktoranta w dokonaniu precyzyjnej i właściwej analizy aktów prawa międzynarodowego, prawa europejskiego, w tym unijnego, i prawa krajowego oraz doktryny czy orzecznictwa.



2.2. Merytoryczna ocena problemu badawczego

Wartość merytoryczną rozprawy doktorskiej mgr. Konrada Wnorowskiego należy ocenić bardzo wysoko. Przedmiotem analizy są międzynarodowe porozumienia zawierane przez polskie jednostki samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego. Szczególną wartością merytoryczną rozprawy doktorskiej jest systematyczne i metodyczne podejście do omawianego tematu.

W rozdziale I Doktorant rozpoczął rozważania od przedstawienia podstawowych definicji (stosunki międzynarodowe, społeczność międzynarodowa, s. 25-28 i 30-31) oraz genezy i ewolucji stosunków międzynarodowych z uwzględnieniem nurtów i teorii powstających na tle wieków. W stosownych podrozdziałach Autor omawia uczestników i formy współczesnych stosunków międzynarodowych z uwzględnieniem ich dynamicznego charakteru. Z perspektywy całości rozprawy niesamowicie ważny jest ostatni podrozdział poświęcony samorządowi terytorialnemu w kontekście współczesnych stosunków międzynarodowych, gdzie szczegółowo omówione zostały funkcje i cele zagranicznej współpracy samorządowej (s. 86-87). Autor dostrzega w tym miejscu, że aktywność międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego stała się faktem niezależnie od woli społeczności międzynarodowej, a często bywa, że prawo nie zawsze nadąża za praktyką, co rodzi określone skutki. Doktorant dostrzega także fakt, iż państwa z jednej strony dopuszczały jednostki samorządu terytorialnego (władze regionalne i lokalne) do aktywności na arenie międzynarodowej na zasadzie „milczącej zgody”, w tym także w celu maksymalizacji korzyści dla własnych interesów narodowych (s. 91).

Rozdział II dotyczy prawnego wymiaru polskich jednostek samorządu terytorialnego. Autor dokonał analizy definicji pojęcia „samorząd terytorialny” (s. 92) oraz dokonał prezentacji ustroju polskich jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem prawodawstwa i orzecznictwa w tym zakresie. Następnie mgr Konrad Wnorowski zaprezentował, w sposób gruntowny i szeroki, prawne podstawy aktywności polskich jednostek samorządu terytorialnego we współczesnych stosunkach międzynarodowych, gdzie dokonał analizy prawa krajowego, prawa europejskiego, w tym unijnego, i prawa międzynarodowego w kontekście aktywności jednostek samorządu terytorialnego na arenie międzynarodowej. Doktorant, w sposób kompleksowy, dokonał analizy aktów prawnych, orzecznictwa i doktryny oraz przedstawił kompetencje organów rządowych i samorządowych w zakresie ich międzynarodowej współpracy. Ponadto Autor szczegółowo opisał formy i procedury ww. aktywności oraz prawne jej uwarunkowania. Na tej podstawie Doktorant stwierdził,



iz międzynarodowa współpraca polskich jednostek samorządu terytorialnego opiera się nie tylko na przepisach prawa międzynarodowego, prawa europejskiego, w tym unijnego, i prawa krajowego, ale także na porozumieniach zawieranych z ich odpowiednikami z innych państw, które określają prawa i obowiązki polskich jednostek samorządu terytorialnego względem ich partnerów zza granicy (s. 137).

W rozdziale III Autor podjął próbę określenia statusu prawnego polskich jednostek samorządu terytorialnego z perspektywy prawa międzynarodowego publicznego. W tym celu mgr Konrad Wnorowski dokonał identyfikacji zdolności prawnomiędzynarodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego, co doprowadziło go do stwierdzenia, iż należy je traktować po części jako beneficjentów prawa międzynarodowego o ograniczonej zdolności prawnomiędzynarodowej, które nadal aspirują (świadomie lub nie) do bycia podmiotem prawa międzynarodowego, a ich zdolność prawnomiędzynarodowa wydaje się być ułomna i ogranicza ich działalność w sferze prawnej (s. 187). Dodatkowo Autor zauważa, że skoro jednostkom samorządu terytorialnego można przypisać niektóre elementy zdolności prawnomiędzynarodowej, to skutkiem tego jest odmienny (od umów międzynarodowych) charakter prawny zawieranych przez nie porozumień, dlatego jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają statusu zarezerwowanego dla podmiotów prawa międzynarodowego. W tym rozdziale Doktorant, w sposób wyczerpujący identyfikuje zdolność do czynności prawnomiędzynarodowych polskich jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważa mgr Konrad Wnorowski, analiza ww. zagadnienia przez pryzmat cech przypisanych państwom doprowadziła do wniosku, iż jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają przymiotów zarezerwowanych dla podmiotów prawa międzynarodowego. Jednakże, za trafną należy uznać konstatację, według której jednostki samorządu terytorialnego realizują aktywności przypominające działalność państw, jak chociażby w zakresie *ius contrahendi*, czy też w zakresie ewentualnej konieczności rozstrzygnięcia sporów, wynikłych z działania jednostek samorządu terytorialnego, na płaszczyźnie prawa międzynarodowego (s. 199-200). W ostatnim podrozdziale Doktorant prezentuje pogląd, iż jednostki samorządu terytorialnego tylko w pierwszej fazie działalności na arenie międzynarodowej podlegają dyspozycji państwa, a kwestie związane z realizacją i zakończeniem działań w przestrzeni międzynarodowej leżą w głównej mierze po stronie ich samych, co wskazuje na to, że państwa niejako upoważniają jednostki samorządu terytorialnego do aktywności międzynarodowej cedując przy tym na jednostki samorządu terytorialnego niektóre z kompetencji państwowych (s. 205-206).



W rozdziale IV Autor dokonał analizy porozumień międzynarodowych zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Pierwszy podrozdział poświęcono współczesnym porozumieniom międzynarodowym z uwzględnieniem różnic pomiędzy prawem międzynarodowym a wewnętrznym oraz w odniesieniu do klasycznego katalogu źródeł prawa międzynarodowego. W kolejnym podrozdziale z powodzeniem dokonano analizy praktyki zawierania porozumień międzynarodowych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Wartą podkreślenia wydaje się analiza przewidzianych prawem form i rodzajów tychże porozumień, która stanowi autorskie opracowanie Doktoranta. Podział zawieranych porozumień na intencyjne, zrzeczające i *ad hoc* wydaje się odzwierciedlać aktualną praktykę (s. 230). Autor posługuje się również danymi statystycznymi dotyczącymi międzynarodowej współpracy polskich jednostek samorządu terytorialnego, a dodatkowo na podstawie obwieszczeń organów państwowych sam dokonuje zestawienia i analizy danych dotyczących liczby polskich jednostek samorządu terytorialnego przystępujących, współtworzących lub występujących z międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych w latach 2001-2019 (s. 224-227). Niewątpliwy walor posiadają wnioski Doktoranta w zakresie ewentualnych sporów mogących wyniknąć na kanwie zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego międzynarodowych porozumień. Pozostawienie jednostek samorządu terytorialnego „samym sobie” oznacza, że państwo godzi się z ryzykiem umiędzynarodowienia ewentualnego sporu (s. 233). Rozważania mgr. Konrada Wnorowskiego dotyczące specyfiki międzynarodowych porozumień zawieranych przez jednostki samorządu terytorialnego także prezentują się ciekawie, gdyż wskazane wyżej rodzaje tychże porozumień zostały kompleksowo zbadane i przeanalizowane z perspektywy prawnej oraz praktycznej (s. 233-240). Autor rozprawy doktorskiej, w kolejnym podrozdziale, dokonuje analizy charakteru prawnego międzynarodowych porozumień polskich jednostek samorządu terytorialnego, klasyfikując je jako *sui generis* ze względu na to, że istnieją one w międzynarodowym obrocie prawnym, w znaczącej ilości posiadają warstwę normatywną, zawierane są ustnie lub pisemnie bądź formułowane jako akt jednostronny, a także nie mieszczą się w żadnej kategorii źródeł prawa międzynarodowego, a dodatkowo według mgr. Konrada Wnorowskiego jest to wynik, m.in. statyczności prawa międzynarodowego (s. 249-250). Autor rozprawy doktorskiej w rozdziale IV dokonał bardzo szczegółowej analizy prawnej międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego z uwzględnieniem elementów wynikających z praktyki ich zawierania. Dodatkowo, należy podkreślić ostatni podrozdział dotyczący perspektywy omawianych

porozumień, gdzie Doktorant szczegółowo wskazuje możliwe scenariusze rozwoju owego zagadnienia w przyszłości.

Reasumując, Autor w sposób dojrzały, konsekwentny i wyczerpujący dokonał analizy problemu badawczego, którego dotyczyła przygotowana rozprawa doktorska, przedstawiając własne i oryginalne wnioski oraz rozwiązania w zakresie metodologii i podejścia do analizowanego tematu.

2.3. Formalna strona rozprawy doktorskiej

Wszystkie elementy rozprawy doktorskiej są, co do zasady, prawidłowo sporządzone pod względem formalnym. Bibliografia należy do bardzo obszernych jak na standardy rozpraw doktorskich i uwzględnia liczne pozycje zagranicznych autorów, w tym literatury angielsko- i rosyjskojęzycznej, co zasługuje na podkreślenie. Warto także podkreślić, iż Autor przeprowadził szeroko zakrojone badania, odwołując się do prawa międzynarodowego, prawa europejskiego, w tym unijnego, i prawa krajowego. Pozytywnie należy ocenić uzyskanie i wykorzystanie danych statystycznych przez Autora, które podkreśliły wagę i rangę omawianego w rozprawie zagadnienia. Dodatkowo, materiały pozyskane przez Doktoranta empirycznie także zasługują na uznanie, gdyż miały one istotny wkład w ostateczną treść dysertacji, szczególnie z perspektywy praktycznej. Doktorant w rozprawie używa krytycznego języka do opisywania, co należy docenić, gdyż nie przyjmuje bezkrytycznie rzeczywistości, a analizowaną materię ocenia ze swoistą i często uzasadnioną surowością, co należy odbierać jako wyraz odwagi i dojrzałości naukowej.

Niezwykle interesującym i podnoszącym walory naukowe elementem dysertacji są uzyskane stanowiska, opinie i analizy z polskich ministerstw, Biura Analiz Sejmowych, Komisji Europejskiej oraz Biura Analiz Parlamentu Europejskiego, gdyż Autor w swoim wywodzie potrafił wykorzystać je w sposób odpowiedzialny, ale także i krytyczny. Chociażby warto podkreślić tu kwestię przeciwstawnych stanowisk polskich ministerstw w przedmiocie charakteru prawnego międzynarodowych porozumień zawieranych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego (s. 246). Dodatkowo, brak jednoznacznych stanowisk ww. podmiotów oraz wskazane przez Autora deficyty dowodzą, iż poruszane w rozprawie kwestie są bardzo aktualne z perspektywy doktryny i praktyki prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa krajowego. Tym samym oceniam pozytywnie stronę formalną przedłożonej dysertacji.



Autor precyzyjnie formułuje wnioski naukowe, z którymi na ogół należy się zgodzić, i które znajdują potwierdzenie w cytowanej literaturze.

3. Konkluzja oceny rozprawy doktorskiej

Po zapoznaniu się z rozprawą doktorską mgr. Konrada Wnorowskiego pt. *Międzynarodowe porozumienia polskiego samorządu terytorialnego w świetle prawa międzynarodowego*, napisaną pod opieką naukową prof. dr. hab. Macieja Perkowskiego przy promotorstwie pomocniczym dr Wiolety Hryniewickiej-Filipkowskiej na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, stwierdzam, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dziedzinie nauk społecznych w zakresie nauk prawnych oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Oznacza to, iż rozprawa ta spełnia wszystkie wymogi, określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2017 r., poz. 1789), który stosowany jest zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1669 z późn. zm.). Tym samym może ona stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie doktorskim, w tym do nadania stopnia naukowego doktora nauk społecznych w zakresie nauk prawnych. Wobec powyższego rekomenduję przyjęcie rozprawy i dopuszczenie mgr. Konrada Wnorowskiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej. Jednocześnie ze względu na wysoki poziom przedmiotowej rozprawy doktorskiej i jej dużą wartość aplikacyjną wnoszę o rozważenie możliwości jej wyróżnienia.

